



## **PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH ACEH PADA PERUSAHAAN DAERAH PEMBANGUNAN ACEH**

**Suzanna Verinica**

Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111  
e-mail : uzan99@ymail.com

**Azhari Yahya**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111

**M. Jafar**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111

**Abstrak** - Pasal 5 Ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh menyatakan bahwa Perusahaan Daerah didirikan dengan maksud dan tujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, turut berperan serta dalam pengembangan perekonomian daerah, memperluas pemerataan pembangunan dan hasilnya. Pengaturan penyertaan modal pemerintah Aceh tertuang juga dalam Qanun Aceh Nomor 16 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Aceh Pada Badan Usaha Milik Aceh, Penyertaan Modal Pemerintah Aceh adalah pengalihan kepemilikan kekayaan Aceh yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal Aceh pada Badan Usaha Milik Daerah dengan prinsip saling menguntungkan. Tujuan penelitian untuk mengetahui dan menganalisis alasan pemerintah Aceh dalam melakukan penyertaan modal pada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh, untuk mengetahui dan menganalisis legalitas penyertaan modal Pemerintah Aceh pada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh, serta untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana tanggungjawab Pemerintah Provinsi Aceh sehubungan dengan penyertaan modal pada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh. Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*) dan *yuridis empiris* dengan menggunakan data primer, data sekunder dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *pertama*, adanya alasan hukum dan alasan politis Pemerintah Aceh dalam mempertahankan eksistensi Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh, *kedua*, penyertaan modal Pemerintah Aceh pada PDPA mempunyai *legal standing* yang jelas, namun demikian, masih terdapat kelemahan-kelemahan dalam pengawasan. *Ketiga*, Pemerintah Aceh bertanggung jawab terhadap kekurangan penyertaan modal pada PDPA sebagaimana yang telah diatur dalam Perda Nomor 4 Tahun 1994 Tentang pendirian PDPA, mengingat modal tersebut sangat diperlukan agar kegiatan operasional perusahaan dapat berjalan dengan lancar.

**Kata Kunci** : Penyertaan Modal Pemerintah, Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh

**Abstract** - Article 5 (1) of Local Law on Special Region of Aceh Province Number 4, 1994 regarding the Establishment of Local Enterprise of Pembangunan Aceh states that local enterprise is established with the aim of increasing the revenue, participating in regional economic development, broadening the development and its results. The regulation on Capital Participation of Aceh Government ruled in Qanun Aceh Number 16, 2013 regarding the Joint Capital of Aceh Government at the Local Enterprise of Aceh at the Aceh Government Enterprises, the joint of capital at the Government of Aceh is to transfer the owning of Aceh Treasury that is previously apart of the property that is not separated from the property to be accounted as the capital of Aceh at the Local Enterprises with the principle of reciprocity. This research aims to know and analyze the reason of Government of Aceh in jointing capital at the Aceh Local Enterprise of Pembangunan Aceh, to know and analyze the legality of joint capital of Aceh Government at the Enterprise of Pembangunan Aceh, and to know and analyze the responsibility of Aceh Government in relation to local enterprise of Pembangunan Aceh local enterprise. This is normative legal research (juridical normative) or doctrinal legal research and juridical empirical research by applying primary, secondary and tertiary data. The result of the research shows that firstly there is a legal and political reasons in defending the existence of to local enterprise of Pembangunan Aceh Secondly, the joint venture of Aceh's Government in PDPA has a clearly legal standing nevertheless thee are weaknesses in the monitoring. Thirdly, the Government of Aceh is responsible towards the lack of joint venture of PDPA as ruled in the Local Regulation Number 4, 1994 on the PDPA Establishment as the capital is really needed in order to keep the company operation working well.

**Keywords** : Joint Government Capital, Local Enterprise of Aceh Development

## PENDAHULUAN

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam rangka perwujudan otonomi daerah dalam pertumbuhan ekonomi dan pemerataan antar daerah dilaksanakan melalui berbagai arah kebijakan, utamanya adalah:

1. Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, serta berbagai lembaga ekonomi dan masyarakat di daerah;

2. Melakukan pengkajian dan saran kebijakan lebih lanjut tentang berlakunya otonomi daerah bagi daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota serta daerah pedesaan; dan
3. Mewujudkan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara adil dengan mengutamakan kepentingan daerah yang lebih luas melalui desentralisasi perizinan dan investasi serta pengelolaan sumber daya di daerah.<sup>1</sup>

Perwujudan otonomi daerah melalui penanaman modal (*investasi*) dan pengelolaan sumber daya di daerah salah satunya adalah dengan mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disingkat dengan BUMD). Badan Usaha Milik Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Tujuan dibentuknya BUMD tersebut adalah untuk melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan kemamfaatan umum dan peningkatan penghasilan pemerintah daerah.<sup>2</sup>

Perusahaan daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah sangat beragam, baik dilihat dari segi jenisnya, bidang usahanya, maupun sasarannya. Berdasarkan katagori sasarannya, dapat dibedakan dalam dua golongan yaitu, perusahaan daerah untuk melayani kepentingan umum, dan perusahaan daerah untuk tujuan peneningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Salah satu perusahaan daerah di Provinsi Aceh adalah Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh (selanjutnya disingkat dengan PDPA). PDPA adalah perusahaan daerah yang didirikan melalui Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 4 tahun 1994, tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh.

PDPA adalah perusahaan daerah yang bergerak di bidang usaha industri, kontruksi, pengadaan barang dan jasa, pertanian, real estate dan perdagangan umum. Tujuan pendiriannya adalah berupaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 Ayat (1) Peraturan Daerah

---

<sup>1</sup>Rustian Kamaluddin, *Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah*, (Pokok-pokok pikiran dalam tulisan ini, naskah aslinya dalam bentuk dan analisis yang berbeda disusun dan disajikan pada Rapat Koordinasi Pemberdayaan BUMD oleh Depdagri dan Otda di Jakarta, 4 – 6 Desember 2000), Majalah Perencanaan Pembangunan, Edisi 23 Tahun 2001.

<sup>2</sup>Rustian Kamaluddin. *Loc. Cit.*

Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 4 tahun 1994, tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh yang berbunyi :

Perusahaan Daerah didirikan dengan maksud dan tujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, turut berperan serta dalam pengembangan perekonomian daerah, Memperluas pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya termasuk memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja.

Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa *Investasi*/penyertaan modal Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan manfaat lainnya, yang meliputi keuntungan berupa *dividen*, bunga dan pertumbuhan nilai perusahaan daerah yang mendapatkan *investasi* pemerintah daerah, memperoleh peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil, peningkatan penerimaan daerah, peningkatan tenaga kerja, serta peningkatan masyarakat sebagai akibat dari investasi tersebut. *Investasi* pemerintah daerah juga bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah, meningkatkan pendapatan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pengaturan penyertaan modal pemerintah Aceh juga tertuang dalam Qanun Aceh nomor 16 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Aceh Pada Badan Usaha Milik Aceh (BUMA). Penyertaan Modal Pemerintah Aceh adalah pengalihan kepemilikan kekayaan Aceh yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal Aceh pada Badan Usaha Milik Daerah dengan prinsip saling menguntungkan.

Sejak berdiri, terdapat berbagai permasalahan yang dihadapi oleh PDPA, baik permasalahan internal PDPA itu sendiri seperti masalah pengelolaan keuangan, pergantian direksi, aset-aset perusahaan serta laporan keuangan yang tidak jelas, maupun faktor eksternal dari PDPA itu sendiri, namun sejak didirikan hingga saat ini, PDPA belum memberikan keuntungan bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD) bahkan sebaliknya terus disubsidi, usahanya tidak tumbuh dan

berkembang juga belum mampu membuat kebijakan anggaran yang berorientasi pada percepatan kesejahteraan masyarakat.<sup>3</sup>

Dilihat dari kondisi neraca keuangan dan kinerja manajemen PDPA, sejak dibentuk tahun 1994 sampai kini, memang benar-benar memprihatinkan. Bahkan, menurut laporan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap keuangan APBA 2014, PDPA masih punya utang Rp 7,039 miliar pada pihak lain. Sampai saat ini hasil investasi pemerintah Aceh pada PDPA masih menjadi tanda tanya mengingat belum terlihat adanya kontribusi nyata badan usaha tersebut dalam pembangunan ekonomi masyarakat.<sup>4</sup>

Berdasarkan laporan Inspektorat Aceh nomor : 710/025/IA/LHPK/2014 tanggal 22 Desember 2014 tentang PDPA, inspektorat menemukan berbagai ketimpangan dari PDPA seperti, PDPA selaku Badan Usaha Milik Aceh (selanjutnya disingkat dengan BUMA) belum melakukan tugasnya sesuai dengan tujuan pendiriannya, penyertaan modal yang tidak sesuai dengan akta pendirian perusahaan, kegiatan usahanya belum memberikan keuntungan bagi Pendapatan Asli Daerah Aceh. Selain itu inspektorat juga menemukan bahwa laporan keuangan PDPA tahun buku 2013 terdapat sejumlah hutang dan pinjaman pada pihak ketiga, dimana hutang dan pinjaman perusahaan tersebut tidak disertai pertimbangan dari Badan Pengawas dan Persetujuan dari Gubernur Aceh.

Beberapa tahun berjalan PDPA tidak pernah mengumumkan keuangannya kepada Publik supaya masyarakat Aceh mengetahui sejauh mana kinerja PDPA dan apa yang sudah dihasilkan oleh PDPA yang menggunakan uang rakyat, belum lagi permasalahan hukum yang sedang membelit dalam pergantian direktur PDPA yang masih berpolemik dan dengan sikap Gubernur yang tidak patuh pada putusan pengadilan dalam hal pergantian direksi, karena perusahaan tersebut sudah sangat sarat dengan masalah dan juga kinerjanya yang tidak memberikan keuntungan bagi Aceh.<sup>5</sup>

Perusahaan Daerah tersebut tidak memberikan keuntungan bagi pendapatan Asli Daerah, dan juga sudah sarat dengan banyak masalah internal,

---

<sup>3</sup>Jafar, Staf Ahli Gubernur Aceh, sebagaimana dikutip oleh Harian Serambi Indonesia, pada tanggal 1 Agustus 2015.

<sup>4</sup>Khairul Amri, *Opini*, Harian Serambi Indonesia, Tanggal 6 Januari 2016.

<sup>5</sup>Media Aceh, *DPR Aceh sesalkan sikap Doto Zaini tak Taat Hukum*, 15 Juni 2017

maka, Menteri Dalam Negeri melarang penyertaan modal bagi beberapa perusahaan daerah yang tertuang dalam Surat Keputusan Mendagri Nomor 903-194 Tahun 2013 tentang Evaluasi APBA dan Rancangan Peraturan Gubernur Aceh tentang Penjabaran APBA 2013 yang disampaikan kepada Gubernur Aceh dan Pimpinan DPRA pada 18 Februari 2013.

Pelarangan penyertaan modal tersebut didasari atas fakta bahwa PDPA sudah menerima penyertaan modal Rp 5,150 miliar sejak dibentuk tahun 1994, tetapi perusahaan ini belum berkontribusi terhadap keuangan Aceh satu rupiah pun. Larangan serupa juga tertuju kepada perusahaan daerah lainnya. Seperti, Perusahaan Daerah Genap Mufakat yang sudah pernah digelontorkan penyertaan modal Rp 6,5 miliar, PT. Seulawah NAD Rp 10 miliar, PT Sumatera Shipping Line Rp 100 juta, PT Sumatera Promotion Center Rp 100 juta, dan Pinbuk Rp 1,1 miliar.<sup>6</sup>

Pada tahun 2016 Pemerintah Aceh kembali mengucurkan penyertaan modal kepada beberapa perusahaan daerah. Khusus untuk PDPA Pemerintah Aceh memberikan penyertaan modal Tahun Anggaran 2016 adalah sebesar Rp 4.850.000.000,- (empat milyar delapan ratus lima puluh juta rupiah), yang kemudian penyertaan modal ini dipertegas lagi dalam Peraturan Gubernur Aceh Nomor 77 Tahun 2016 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Aceh kepada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh.

Pembentukan Perusahaan Daerah memiliki motivasi yang jelas karena pada prinsipnya pemerintah daerah adalah bukan pelaku usaha melainkan memiliki tanggung jawab yang utama yaitu melakukan pembangunan dan pelayanan bagi masyarakat. Sementara diketahui pelaksanaan pembangunan memerlukan modal dalam jumlah yang cukup besar dan tersedia pada waktu yang tepat.<sup>7</sup> Oleh Karena itu keberadaan perusahaan daerah ditujukan untuk mendukung pembangunan dan pelayanan masyarakat dengan tidak merugikan keuangan daerah, namun berdasarkan analisis diatas bahwa penelitian ini tentang Penyertaan Modal Pemerintah Aceh Pada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh”.

---

<sup>6</sup> Harian Serambi Indonesia, *Mendagri Larang Penyertaan Modal untuk BUMD yang tak Ber – PAD*, tanggal 16 Maret 2013.

<sup>7</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2004, hal.1

Penelitian ini menunjukkan bahwa alasan Pemerintah Aceh melakukan Penyertaan Modal Pada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh, legalitas penyertaan modal Pemerintah Aceh pada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh dan tanggung jawab Pemerintah Aceh sehubungan dengan penyertaan modal pada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh.

## METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini digunakan jenis penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*), yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>8</sup> Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain. Penelitian hukum ini juga disebut sebagai penelitian hukum, hal ini disebabkan karena penelitian lebih banyak dilakukan terhadap data sekunder yang ada di perpustakaan.<sup>9</sup> Dalam penelitian ini digunakan juga jenis Pendekatan *yuridis-empiris*, yaitu hukum sebagai gejala masyarakat, sebagai institusi sosial atau perilaku yang mempola. Pendekatan ini dikenal dengan penelitian hukum yang empirik atau penelitian hukum sosiologis.<sup>10</sup> Pendekatan tersebut melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Penyertaan Modal Pemerintah Aceh Pada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh Di samping itu, juga digunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan ini dilakukan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu yang kemudian dilanjutkan dengan penelitian lapangan melalui wawancara. penelitian ini menggunakan data primer, data sekunder dan data primer.

---

<sup>8</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2012, hlm. 295.

<sup>9</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 13.

<sup>10</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 34 dst.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Alasan Pemerintah Aceh melakukan Penyertaan Modal Pada PDPA berdasarkan hasil penelitian, ada beberapa alasan Penyertaan Modal Pemerintah Aceh pada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh (PDPA), yaitu :

### 1. Alasan Hukum

Penyertaan Modal Pemerintah Aceh pada PDPA adalah dikarenakan adanya kewenangan *atributif*, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang Dasar 1945 atau undang-undang tertentu kepada lembaga Negara atau pejabat Negara tertentu. Gubernur sebagai pejabat Negara yang memegang kekuasaan pemerintahan daerah mempunyai kewenangan *atributif* untuk mengelola otonomi daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi seluas-luasnya.

Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah juga memberikan kewenangan *atributif* tersebut, bahwa yang dimaksud dengan pinjaman dapat berupa pinjaman luar negeri dan pinjaman dalam negeri, Hibah Daerah adalah pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari Pemerintah atau pihak lain kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian. Dana Darurat adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan kepada daerah yang mengalami bencana nasional, peristiwa luar biasa, dan/atau krisis *solvabilitas*.

Kewenangan *atributif* daerah dalam mewujudkan otonomi daerah salah satunya adalah melalui penanaman modal dan pengelolaan sumber keuangan daerah adalah dengan mendirikan Perusahaan Daerah atau Badan Usaha Milik Daerah, sebagaimana sebelumnya diatur dalam undang-undang nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan daerah yang kemudian undang-undang ini dicabut sejak keluarnya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.



Kewenangan *atributif* yang diberikan oleh Undang-undang kepada daerah, dalam hal ini Gubernur sebagai kepala daerah, adalah menjadi salah satu alasan yang mendorong pemerintah daerah mendirikan perusahaan daerah. Demikian halnya dengan Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh (PDPA) didirikan pada 11 Januari 1994. Jika merujuk Perda nomor 4 Tahun 1994 tentang Pendirian PDPA, ada beberapa alasan atau maksud dan tujuan penyertaan modal Pemerintah Aceh pada PDPA, yaitu dalam rangka :

1. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Mengembangkan Perekonomian Aceh.
3. Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya
4. Memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja.
5. Menunjang kegiatan pembangunan nasional

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.<sup>11</sup> Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

## 2. Alasan Politis

Sejak didirikan pada tahun 1994 hingga tahun 2003 PDPA telah menerima penyertaan modal dari pemerintah Aceh mencapai 5,150 Miliar rupiah, namun penyertaan modal tersebut tidak berkembang malah meninggalkan hutang yang mencapai 7,039 miliar rupiah pada pihak lain. Meskipun mengalami kerugian, Gubernur Aceh melalui Penasihat Ekonominya, Adnan Ganto, mengungkapkan alasan mengapa Pemerintah Aceh tetap mempertahankan PDPA, Alasannya perusahaan tersebut sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

---

<sup>11</sup>Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, h. 39

Daerah, dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) bahwa Aceh harus punya perusahaan daerah yang bisa menjadi perwakilan Aceh dalam kegiatan kerjasama bisnis di berbagai bidang usaha dalam upaya memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat Aceh.

Penulis berpendapat alasan Pemerintah Aceh mempertahankan PDPA ini merupakan alasan politis dikarenakan adanya investor Asing yang ingin bekerjasama dengan Pemerintah Aceh, dan satu-satunya Perusahaan Daerah yang berbadan hukum hanya PDPA. Selain PDPA ada juga PT. Investa, tapi perusahaan ini tidak berbadan hukum. Agar kerjasama tersebut berjalan, maka Pemerintah Aceh berusaha menyelamatkan PDPA yakni dengan mereformasi manajemen perusahaan, dengan mengganti jajaran direksi dan badan pengawas, serta melakukan audit keuangan. Ada tiga kerjasama yang dilakukan pada masa itu, yaitu kerjasama dengan Pertamina dalam pelaksanaan pembangunan proyek pembangkit listrik menggunakan sumber panas bumi (*Geothermal*) di kawasan gunung Seulawah Aceh Besar. Kedua, kerjasama regasifikasi Terminal Gas Arun, dengan anak perusahaan Pertamina, PT. Perta Arun Gas di Lhokseumawe. Ketiga, kerjasama dengan perusahaan minyak dan gas Tri Angel untuk mengeksplorasi sumur migas di Block Pase Aceh Timur. Ketiga kerjasama tersebut sangat prospektif untuk perekonomian Aceh.

Menurut Gubernur, untuk mencapai tujuan tersebut, PDPA harus dikelola secara profesional oleh figur-figur yang tepat untuk mengelola PDPA, dimana figur tersebut memiliki wawasan yang luas dan *visioner*, cakap dan handal serta profesional dalam bersikap dan bertindak untuk mengembangkan bisnis PDPA ke depan.

Legalitas Penyertaan Modal Pemerintah Aceh Pada PDPA Dalam rangka usaha Pemerintah Provinsi Aceh dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, Pemerintah Aceh kemudian mendirikan Perusahaan Daerah. Pembangunan Aceh (PDPA) didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 4 Tahun 1994 tanggal 11 Januari 1994 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh. Perusahaan tersebut didirikan dengan maksud dan

tujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, turut berperan serta dalam pengembangan perekonomian daerah, memperluas pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya termasuk memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja. Dalam pelaksanaan kegiatan untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut, pengelolaan dan pembinaan perusahaan daerah dilakukan berdasarkan azas ekonomi perusahaan dengan prinsip kehati-hatian.

Dalam rangka usaha mencapai tujuan yaitu membantu meningkatkan PAD, PDPA dapat membentuk bidang usaha-bidang usaha yang prospektif dan berpotensi meraih keuntungan. Bidang usaha yang dapat dilakukan meliputi yaitu Usaha Industri, Kontruksi, Pertanian, Jasa Konsultan, *Real Estate*, Pengadaan barang atau jasa dan perdagangan umum. Operasional eksplorasi minyak dan Gas Bumi oleh Pertamina di Pesisir Timur Aceh hampir berakhir, Direktur Utama PDPA dengan suratnya Nomor 060/BPPDPA/VII/2013 tanggal 19 Juli 2013 mengajukan permohonan kepada Gubernur Aceh untuk membentuk bidang usaha minyak dan gas bumi, perhotelan dan pariwisata serta industri perikanan, dalam rangka mengantisipasi berakhirnya eksplorasi minyak dan gas tersebut.

Permohonan itu disetujui oleh Gubernur Aceh melalui Surat Nomor 539/41306 22 Juli 2013 yang menyatakan pada prinsipnya menyetujui pembentukan bidang usaha minyak dan gas bumi, perhotelan dan pariwisata serta industri perikanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan laporan Inspektorat manajemen PDPA tidak mengetahui secara jelas perkembangan penyertaan modal dan pembantuan personil di perusahaan yang investasi modal dilakukan. Hal ini ditandai dengan dijumpainya dokumen yang berhubungan dengan perkembangan usaha perusahaan yang di *invest* seperti bukti berupa sertifikat saham (bentuk kepemilikan lainnya), laporan keuangan pada setiap tahun buku, tanda terima *deviden* yang diputuskan dalam RUPS, serta laporan dari personil yang ditugaskan PDPA pada anak Perusahaan atau perusahaan yang diinvestasikan.

Penulis berpendapat apabila terjadi hutang dan pinjaman dalam Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh (PDPA) tersebut harus dalam catatan laporan keuangan disajikan dengan jelas data *empiris* (riwayat) dan kausalitas terjadinya hutang dan pinjaman. Salah satu kausalitas yang sangat penting harus

dijelaskan dan dilampirkan adalah pertimbangan Badan Pengawas dan persetujuan hutang dari Gubernur Aceh berdasarkan hasil pemeriksaan atas dokumen dan bukti-bukti pengelolaan keuangan dan administrasi lainnya.

PDPA memiliki legal standing yang jelas sebagai sebuah perusahaan daerah. Adapun yang menjadi dasar hukum pendirian PDPA dan pelaksanaannya sebagai perusahaan daerah adalah :

- a. Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- b. Undang-Undang Nomor. 52 tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah
- c. Undang – Undang Nomor 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh
- d. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 4 tahun 1994 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh.
- e. Qanun Aceh Nomor 16 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Aceh pada Badan Usaha Milik Aceh.
- f. Peraturan Gubernur Aceh Nomor 77 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Aceh Kepada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh.

Penulis menganalisis keberadaan segenap peraturan tersebut di atas menjadi acuan atau legal standing bagi penyertaan modal pemerintah, tetapi penyertaan modal tersebut juga harus memperhatikan syarat-syarat penyertaan modal pada perusahaan daerah sebagaimana yang telah diatur oleh undang-undang, akan tetapi jika melihat peran PDPA sebagai perusahaan daerah belum berperan maksimal dalam meningkatkan perekonomian Aceh, dan belum menghasilkan kontribusi bagi Pendapatan Asli Daerah, Penyertaan modal Pemerintah Aceh pada PDPA perlu di revaluasi.

Ada beberapa kelemahan pengawasan dalam penyertaan modal pemerintah Aceh pada PDPA ini, yaitu:

1. Pengembangan Anak Perusahaan yang berbadan hukum bertentangan dengan Peraturan Daerah

Sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya, bahwa selama PDPA didirikan sejak tahun 1994, PDPA telah mendirikan anak perusahaan sebanyak 17 (tujuh belas) perusahaan. Pengembangan dan Pendirian Anak Perusahaan (Affiliated Company) yang didirikan hasil kerjasama dengan

Perusahaan Swasta Privat berbentuk Badan Hukum tidak sejalan dan bertentangan dengan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 1994 tentang pendirian Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh.

Beberapa *Affiliated Company* yang didirikan hasil kerjasama dengan Pihak swasta antara lain PT. Seulawah NAD Air hasil kerjasama dengan PT. Wawasansakti Informindo dan PT. Benzi Prima, PT. Trang Bumi Nanggroe Aceh kerjasama dengan PT. Erbanusa Artanusantara, Kemudian PT. Aceh Terminas Gas didirikan atas hasil kerjasama dengan PT. Artanusantara Trada dan PT. Pertamina Gas, serta PT. Aceh Pase Global Energy didirikan atas kerjasama dengan Triangle Energy (Global) Limited.

Pendirian anak-anak perusahaan ini melanggar ketentuan Pasal 4 Ayat (2) Perda Nomor 4 Tahun 1994 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh, yang menyatakan bahwa, “Perusahaan Daerah dapat mendirikan cabang-cabang/perwakilan atau unit usaha di tempat lain, setelah mendapat persetujuan Gubernur kepala Daerah dengan Pertimbangan Badan Pengawas”.

Akibat dari pendirian anak perusahaan PDPA tersebut, PDPA tidak mempunyai peran dan kewenangan dalam kerjasama bisnis, sebab kerjasama bisnis tersebut dijalankan oleh anak perusahaannya. Hal ini dikarenakan Penyertaan modal PDPA pada anak perusahaan umumnya merupakan saham yang diberikan oleh perusahaan mitra dalam bentuk hibah/donasi dan pinjaman.

Pemberian ini diperoleh berhubung PDPA merupakan milik Pemerintah Aceh, yang memiliki hak atas pengelolaan aset yang dimiliki daerah. Saham hibah/donasi ini diperoleh dari hasil kerjasama antara PDPA dengan perusahaan privat yang bermitra dengan cara membentuk anak usaha bersama. Dalam kerjasama ini tentu para pihak wajib menyetorkan sejumlah dana sebagai wujud kepemilikan atas nama perusahaan yang didirikan.

PDPA pada umumnya memperoleh saham dalam bentuk donasi/hibah dan pinjaman, anak perusahaan tersebut yaitu:

No	Nama Anak Perusahaan	Jumlah Saham (Rp)	Persentase
1	PT. Sarana Aceh Ventura	24.200.000,-	0,34 % ( <i>cash</i> )
2.	PT. Aceh Energy	200.000.000,-	20 % ( <i>Donate</i> )
3.	PT. Seulawah NAD	10.000.000.000,-	50 % ( <i>Cash</i> )
4.	PT. Petro NAD	200.000.000,-	40 % ( <i>Cash</i> )
5.	PT. AURI	6.969.167.700,-	90 % ( <i>Cash</i> )
6.	PT. Trang Bumoe Nanggroe	312.500.000,-	25 % ( <i>Pinjaman</i> )
7.	PT. Aceh Terminal Gas	2.450.000.000,-	49 % ( <i>Pinjaman</i> )
8.	PT. Sawit Langsa Artha Ganda	50.000.000,-	0,52 % ( <i>donate</i> )
9.	PT. Sumatera Promotion Centre	100.000.000,-	6,67 % ( <i>Cash</i> )

Sumber : PDPA

Hal ini tentu saja mengakibatkan kegiatan perusahaan tersebut tidak mungkin dilaksanakan karena PDPA sebagai pemegang saham mayoritas tidak memiliki modal sedangkan PDPA adalah satu-satunya perusahaan daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Aceh yang mempunyai kewenangan untuk mengelola aset-aset daerah Aceh dalam hal pengelolaan kegiatan kerjasama bisnis dan sebagai pemegang saham utama sedangkan mitranya yang memiliki saham minoritas tidak mungkin melakukan investasi pengambilan kredit karena tidak memiliki kekuasaan penuh atau perusahaan tersebut dan akan kalah suara dalam setiap RUPS. Hal ini disebabkan PDPA tidak memiliki *core business* yang jelas dan tidak memiliki likuiditas dana yang memadai untuk membiayai kegiatan perusahaan.

Sebenarnya yang harus dilakukan oleh PDPA adalah membentuk unit-unit usaha yang mengelola dan melaksanakan penyertaan modal kepada pihak ketiga bukan anak perusahaan. PDPA dapat membentuk unit usaha yang khusus mengelola penyertaan modal baik penyertaan modal berbentuk donasi maupun pembelian saham Perusahaan. Pembentukan anak usaha belum tepat dilakukan mengingat eksistensi PDPA selaku Perusahaan Daerah yang bonafit belum jelas kedudukannya.

2. Penyertaan Modal Pemerintah Aceh pada PDPA tidak sesuai dengan akta Pendirian

Berkaitan dengan penyertaan modal, perusahaan ini sudah menerima dana penyertaan modal dari Pemerintah Aceh dengan nilai total Rp 5.150.000.000,-. (lima milyar seratus lima puluh juta rupiah). Penyertaan modal ini diberikan oleh Pemerintah Aceh dicicil sejak tahun 1994 sampai dengan tahun 2013.

Penyertaan Modal Pemerintah Aceh pada PDPA dari tahun 1994 sampai dengan tahun 2013 belum dilaksanakan sesuai akta pendirian yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1994. Penyertaan modal pemerintah Aceh pada PDPA yang telah disetor dari Tahun 1994-2013 hanya sejumlah Rp. 5.150.000.000,00. Penyetorannya pun tidak dilakukan secara jelas dan terencana dalam beberapa tahun buku perusahaan, melainkan disetor sesuai dengan persetujuan dan dilanggarkan dalam anggaran Pemerintah Aceh.

Menurut Perda Nomor 4 Tahun 1994 Pemda akan menyetor modal awal sebesar Rp. 10.000.000,00 yang dengan penyertaan modal tersebut PDPA dapat mengembangkan usaha dan kegiatan yang memungkinkan dapat memberikan keuntungan bagi PDPA dalam rangka memenuhi biaya operasional dan membantu Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan PAD, namun sampai dengan tahun 2013 pemerintah daerah baru menyetor Rp. 5.150.000.000,00 yang seluruhnya digunakan untuk biaya operasional perusahaan, serta membayar gaji direksi dan karyawan. Akibatnya adalah PDPA sulit mengembangkan kegiatan usahanya, bahkan PDPA terlibat hutang dengan pihak ketiga.

3. Hutang dan Pinjaman PDPA pada pihak ketiga tidak disertai pertimbangan Badan Pengawas dan Persetujuan dari Gubernur Aceh

Pada Tahun buku 2013, berdasarkan audit dari BPKutang dan pinjaman tersebut, dalam catatan laporan keuangan disajikan dengan jelas data *empiris* (riyawat) dan kausalitas terjadinya hutang dan pinjaman. Salah satu kausalitas yang sangat penting harus dijelaskan dan dilampirkan adalah

pertimbangan Badan Pengawas dan persetujuan Hutang dari Gubernur Aceh.

Berdasarkan Laporan Pemeriksaan BPK tentang PDPA Nomor 710/025/IA-LHPK/2014 tanggal 22 Desember 2014 atas dokumen dan bukti-bukti pengelolaan keuangan dan administrasi lainnya, tidak ditemukannya pertimbangan dan rekomendasi persetujuan Gubernur atas hutang yang dilakukan oleh dewan direksi.

TanggungJawab Pemerintah Aceh Sehubungan Dengan Penyertaan Modal Pada PDPA Pada Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 4 tahun 1994 tidak dicantumkan secara eksplisit apa yang menjadi kewajiban dari Pemerintah Aceh. Namun dalam pasal-pasal pada perda tersebut secara implisit menyebutkan hal-hal yang berkenaan dengan peran (tanggung jawab) pemerintah Aceh berkaitan dengan penyertaan modal PDPA.

Dalam Pasal 7 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1994, bahwa Modal Dasar Perusahaan ditetapkan sejumlah Rp. 10.000.000.000 (Sepuluh Milyar Rupiah).Modal sebesar Rp. 10.000.000.000,00 yang merupakan kekayaan daerah yang pisahkan. Artinya perlu ada penyertaan modal oleh Pemerintah Aceh kepada PDPA sesuai dengan angka yang telah ditetapkan, karena Perda ini sifatnya mengikat maka seharusnya menurut undang-undang pemerintah Aceh berkewajiban untuk mengucurkan dana sebesar sepuluh milyar rupiah, selanjutnya yang menjadi tanggung jawab atau kewajiban dari Pemerintah Aceh adalah kewenangan mengangkat dan memberhentikan organ perusahaan Daerah.

Dalam pasal 12 ayat 1 Perda Nomor 4 tahun 1994 dijelaskan bahwa Anggota direksi diangkat oleh gubernur atas usul dari badan pengawas, kemudian dalam Pasal 13 Perda Nomor 4 Tahun 1994 juga disebutkan bahwa anggota direksi diangkat untuk masa jabatan 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali setelah masa jabatan tersebut berakhir, kemudian Pasal 15 menjelaskan bahwa anggota direksi diberhentikan atau dapat diberhentikan oleh gubernur.

Penulis berpendapat bahwa tanggung jawab ada pada pemerintah Daerah.Gubernur sebagai Kepala Daerah memiliki kewenangan penuh untuk mengganti direksi PDPA, namun demikian gubernur juga tidak bisa serta merta melakukan pergantian, karena ada aturan mengenai pergantian direksi yang harus



dipatuhi sebagaimana disebutkan dalam pasal 15 ayat (1) Perda Daerah Istimewa Aceh Nomor 4 tahun 1994 bahwasannya Direksi dapat diberhentikan oleh Gubernur, karena :

1. Yang bersangkutan meninggal dunia.
2. Yang bersangkutan mengundurkan diri.
3. Melakukan sesuatu atau yang bersikap merugikan Perusahaan Daerah atau yang bertentangan dengan kepentingan Negara/Daerah.
4. Terjadi sesuatu hal yang menyebabkan ia tidak bisa melaksanakan tugasnya secara wajar.
5. Dihukum karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
6. Habis masa jabatannya.

Dalam Pasal 15 Ayat (3) perda Nomor 4 tahun 1994 disebutkan bahwa pemberhentian sementara itu diberitahukan secara tertulis kepada Anggota Direksi tersebut, Badan Pengawas, dan Anggota Direksi lainnya disertai dengan alasan-alasan yang menyebabkan pemberhentian tersebut, dalam menjalankan tugasnya, Direksi perusahaan wajib bertanggung jawab serta mempedomani kebijakan umum yang digariskan oleh Gubernur dan Badan Pengawas dengan mengikuti Peraturan Tata Tertib serta tata kerja yang sudah ditetapkan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan, apabila direksi melakukan sesuatu atau bersikap merugikan perusahaan daerah atau bertentangan dengan kepentingan Negara/daerah, maka anggota direksi yang bersangkutan dapat diberhentikan sementara oleh Gubernur sesuai dengan usul badan Pengawas.

Selain itu dalam hal pemilihan dan penempatan direksi tidak terlepas dari Nepotisme yaitu adanya kedekatan hubungan kekeluargaan dengan gubernur. Misalnya penempatan Imran Hamid sebagai Direktur bidang Industri dan perdagangan, selama 2 (dua) tahun berturut yaitu pada tahun 2013 dan tahun 2014, hal ini menjadi sorotan bagi publik, dikarenakan Imran masih ada hubungan keluarga dengan Gubernur Zaini Abdullah.

Penulis menganalisis setiap pergantian direksi yang dilakukan oleh gubernur adalah setiap 4 (tahun) sekali kecuali kemudian direksi diberhentikan

karena melakukan tindakan yang merugikan perusahaan dan pemerintah daerah dan pemberhentian tersebut harus mempunyai alasan yang cukup jelas yang diketahui oleh badan pengawas sebagaimana telah diatur dalam perda No. 4 Tahun 1994 tentang pendirian PDPA.

Penulis berpendapat Teori *piercing the corporate veil* juga layak diterapkan kepada pemegang saham manakala pihak pemegang saham terlalu dominan dalam kegiatan perusahaan tersebut melebihi peran pemegang saham yang sepatutnya. Teori ini dapat digunakan manakala Gubernur Aceh sebagai pemilik saham dalam PDPA terlalu dominan dalam kegiatan Perusahaan tersebut, selain dalam hal penyertaan modal yang tidak sesuai dengan modal awal maupun modal tambahan yang telah ditetapkan oleh Perda No. 4 Tahun 1994, Qanun No. 16 Tahun 2013, maka teori *Piercing The corporate Veil* juga dapat diterapkan. Pemegang saham wajib untuk menyertakan modal dan penuh pada saat pengesahan oleh Menteri Hukum dan HAM. Jika pemegang saham tidak menyertakan, dan hal itu menimbulkan kerugian pada pihak ketiga, maka *piercing the corporate veil* akan berlaku.

Pemerintah daerah membentuk perusahaan daerah dan sekaligus melakukan penyertaan modal (*investasi*) pada perusahaan tersebut dengan dana yang bersumber dari anggaran daerah. Permendagri No.52 Tahun 2012 menegaskan bahwa penyertaan modal (*investasi*) oleh pemerintah daerah bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan ekonomi, pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Penyertaan modal pemerintah daerah diharapkan mampu memberikan kontribusi positif bagi pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, namun pada kenyataannya pengelolaan investasi pemerintah Aceh pada sejumlah Badan Usaha Milik Aceh (BUMA) belum sesuai dengan yang diharapkan. *Investasi* pemerintah yang bersumber dari anggaran daerah ini belum semuanya dapat berjalan secara baik. Sebagian investasi pemerintah yang berasal dari dana publik (APBA) belum memberikan manfaat yang berarti bagi daerah ini. Dari sekian banyak perusahaan daerah yang didanai dengan anggaran daerah.

Buruknya kinerja sebagian Badan Usaha Milik Aceh (BUMA) sehingga tidak mampu memberikan kontribusi bagi kemajuan daerah ini, mengindikasikan

bahwa pengelolaan investasi selama ini belum dilaksanakan secara baik. Tidak hanya merugikan masyarakat dan keuangan daerah, tetapi juga berdampak buruk pada penilaian hasil audit BPK terhadap laporan keuangan Aceh yang hingga saat ini belum pernah dinyatakan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Penyebabnya utamanya antara lain adalah tidak adanya kejelasan mengenai pengembalian investasi yang selama ini dilakukan Pemerintah Aceh pada beberapa badan usaha, termasuk pada PDPA dan PD Geunap Mufakat.

Persoalan yang timbul sehubungan dengan investasi pemerintah Aceh seperti dijelaskan di atas, paling tidak disebabkan oleh beberapa faktor yaitu

1. Selama ini infrastruktur kelembagaan terkait dengan pengelolaan *investasi* pemerintah di daerah ini belum dapat berjalan secara baik. Keputusan penyertaan modal pada sejumlah perusahaan daerah belum dilakukan secara cermat dan sesuai dengan aturan yang seharusnya. Kecuali hanya didasarkan pada kesepakatan antara eksekutif dan legislatif di daerah ini. Akibatnya keputusan investasi hanya mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, tanpa melakukan analisis terhadap pengembalian investasi secara cermat. Kalau pun ada keterlibatan institusi di lingkungan Pemerintah Aceh, perannya juga relatif kecil karena keputusan penyertaan modal pada sejumlah BUMA lebih didominasi oleh keputusan politik antara pihak eksekutif dan legislatif.
2. Selama ini belum ada standar operasional prosedur (SOP) yang jelas tentang pengelolaan investasi pemerintah Aceh, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan investasi hingga divestasi. Hal ini menyebabkan tanggung jawab dan kewenangan masing-masing lembaga atau instansi terkait dalam pengelolaan investasi menjadi kabur. Sehingga ketika timbul permasalahan seperti yang terjadi pada PDPA misalnya, semua pihak bisa saling lempar tanggung jawab yang pada gilirannya tidak satupun instansi/perorangan yang bisa dimintai pertanggung jawaban. Kondisi seperti ini tentunya tidak menutup kemungkinan untuk dapat dimanfaatkan oleh orang-orang tertentu yang dengan jabatan dan kekuasaannya mengedepankan perilaku oportunistik (*rent-seeking behavior*) dalam penganggaran daerah terutama yang berkaitan dengan

alokasi anggaran dalam bentuk penyertaan modal pemerintah, investasi dengan dana miliaran rupiah yang bersumber dari uang rakyat terkesan sia-sia dan tidak memberikan manfaat ekonomi apapun baik bagi Pemerintah Aceh maupun masyarakat Aceh sendiri.

3. Berkaitan dengan manajemen BUMA itu sendiri. BUMA dengan manajemen yang baik seperti Bank Aceh dan BPR Mustaqim misalnya, sudah dikelola secara profesional sehingga selain memberikan manfaat besar bagi kepentingan masyarakat, juga memberikan kontribusi nyata bagi peningkatan PAD Aceh. Sekalipun tidak dapat disangkal bahwa profesionalisme pengelolaan kedua bank tersebut juga tidak terlepas dari adanya fungsi pengawasan dan pengaturan yang dilakukan oleh Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan terhadap lembaga keuangan bank. Namun pelajaran yang dapat kita ambil adalah bahwa keberhasilan suatu perusahaan tidak terlepas dari kemampuan jajaran manajemennya.

Menurut Penulis menempatkan orang-orang yang tidak memiliki kapasitas dan kapabilitas yang sesuai dengan tuntutan tugas dan tanggung jawab pengelolaan BUMA bukanlah pilihan yang baik ketika kita ingin memajukan negeri ini. Apalagi mengangkat orang-orang tertentu tanpa mempertimbangkan pandangan ekonomi pengelolaan usaha. Ketika pertimbangan politik lokal mendominasi keputusan penempatan orang-orang tertentu dalam jajaran BUMA tanpa memperhatikan kapasitas yang mereka miliki, akan berakibat fatal bagi pengelolaan BUMA itu sendiri.

## KESIMPULAN

Bahwa PDPA selaku Badan Usaha Milik Aceh (BUMA) yang tujuan pendiriannya adalah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, hingga saat penelitian ini dilakukan, PDPA belum melakukan tugas sesuai dengan tujuan pendiriannya. PDPA belum dapat memberikan kontribusi yang nyata dalam usaha mendorong pembangunan daerah dan pemberdayaan ekonomi masyarakat, selain itu, PDPA tidak memiliki sumber pembiayaan untuk mendukung kegiatan operasional perusahaannya. Kondisi ini terjadi karena terbatasnya sumber dana

dan sumber daya manusia serta kurangnya pengawasan dari Pemerintah Aceh terhadap penyertaan modal pada PDPA.

Pengembangan dan pendirian anak perusahaan PDPA hasil kerjasama dengan perusahaan swasta yang berbentuk badan hukum tidak sesuai dengan Perda No. 4 Tahun 1994 Tentang pendirian PDPA. PDPA juga tidak mengetahui perkembangan penyertaan modal pada anak perusahaannya. Berdasarkan dokumen dan bukti-bukti pengelolaan keuangan, kepegawaian dan pengelolaan aset PDPA, manajemen PDPA tidak mengetahui secara jelas perkembangan pernyataan modal dan pembantuan personil di perusahaan yang investasi modal dilakukan, hal ini ditandai dengan tidak dijumpai dokumen yang berhubungan dengan perkembangan usaha perusahaan yang diinves, seperti bukti berubah sertifikat saham (bentuk kepemilikan lainnya), laporan keuangan pada setiap tahun buku, tanda terima deviden yang diputuskan dalam RUPS, serta laporan dari personil yang ditugaskan PDPA pada anak perusahaan atau perusahaan yang diinvestasikan.

Terkait dengan tanggung jawab Pemerintah Aceh dalam penyertaan modal pada Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh, adalah dengan memberikan penyertaan modal pemerintah aceh kepada perusahaan daerah sebagai badan usaha milik daerah dalam bentuk pinjaman atau hibah yang berkepentingan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah aceh dan perekonomian di aceh. pemerintah aceh bertanggung jawab untuk mengangkat dan memberhentikan direksi, dewan pengawas di dalam perusahaan daerah pembangunan aceh sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertanggung jawab secara administrasi untuk menginformasikan kepada masyarakat terhadap keuntungan dan kerugian yang didapat oleh Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aminuddin Ilmar, 2004, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Kencana, Jakarta.
- Bambang Waluyo, 2010, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Harian Serambi Indonesia, 2013, *Mendagri Larang Penyertaan Modal untuk BUMD yang tak Ber – PAD*, tanggal 16 Maret
- Johnny Ibrahim, 2012, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang.
- Jafar, Staf Ahli Gubernur Aceh, 2015, sebagaimana dikutip oleh Harian Serambi Indonesia, pada tanggal 1 Agustus.
- Khairul Amri, 2016, *Opini*, Harian Serambi Indonesia, Tanggal 6 Januari.
- Media Aceh, 2017, *DPR Aceh sesalkan sikap Doto Zaini tak Taat Hukum*, 15 Juni
- Rustian Kamaluddin, 2001, *Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah*, (Pokok- pokok pikiran dalam tulisan ini, naskah aslinya dalam bentuk dan analisis yang berbeda disusun dan disajikan pada Rapat Koordinasi Pemberdayaan BUMD oleh Depdagri dan Otda di Jakarta, 4 – 6 Desember 2000), Majalah Perencanaan Pembangunan, Edisi 23